

University of Groningen

Van project naar opgave. Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte

Leendertse, Willem; Arts, Jos; Verhees, Frits; Busscher, Tim

Published in:
Bestuurskunde

DOI:
[10.5553/Bk/092733872016025004008](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872016025004008)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Leendertse, W., Arts, J., Verhees, F., & Busscher, T. (2016). Van project naar opgave. Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte. *Bestuurskunde*, 70(4), 70-81.
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872016025004008>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Van project naar opgave

Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte^{*}

Wim Leendertse, Jos Arts, Tim Busscher & Frits Verhees

Infrastructuur en aanpalende gebieden vertegenwoordigen veel maatschappelijke waarde. Echter, infrastructuur en gebieden worden in de praktijk nog veelal sectoraal en fragmentarisch ontwikkeld. Vanuit nationaal ruimtelijk beleid is er de laatste jaren een toenemende druk om infrastructuur en gebied als één opgave te beschouwen vanuit een verwachting dat dat leidt tot meer gebiedskwaliteit. Immers, infrastructuurnetwerken verbinden gebieden en gebieden moeten bereikbaar zijn. Vanuit dit perspectief wordt in dit artikel ingegaan op momenteel veelbesproken concepten als adaptieve planning, publieke en private samenwerking en opgave-gericht werken. Het artikel betoogt dat deze concepten sterk samenhangen en niet los van elkaar kunnen worden benut. Adaptieve planning definieert de spelregels en het speelveld waarbinnen samenwerking kan ontstaan. Samenwerking is een middel om binnen dit speelveld in interactie (gebieds)kwaliteit te creëren, waarbij kwaliteit een driver kan zijn. Immers, gegenereerde extra kwaliteit kan worden gezien als een bijdrage aan de doelen en belangen van de partners. Opgave-gericht werken is het proces om extra gebiedskwaliteit te genereren uit de synergie van infrastructuur en ruimte. Het doel van dit artikel is de samenhang tussen de genoemde concepten verder te verkennen en een aanzet te geven voor verdere discussie en nader onderzoek.

Inleiding

Infrastructuurnetwerken, zoals auto-, spoor- en vaarwegen, energie- en ICT-netwerken, maken gebieden bereikbaar en verbinden gebieden onderling. Gebieden hebben infrastructuur nodig om te functioneren. Het verbindt steden en regio's en zorgt voor verbindingen op lokaal niveau. Infrastructuur vormt daarmee een belangrijke basis voor sociaaleconomische ontwikkeling, maar heeft tegelijkertijd negatieve effecten, zoals ruimtebeslag van waardevolle gronden, milieuvervuiling, veiligheidseffecten en 'verrommeling' van het landschap door de aantrekkende werking op nieuwe ruimtelijke functies. Echter, het bewustzijn dat infrastructuur en gebieden niet alleen zijn verbonden, maar elkaar ook kunnen versterken, is

^{*} W.L. Leendertse en E.J.M.M. Arts zijn verbonden aan het Ministerie voor Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat en aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschap, Infrastructuur Planning. T. Busscher en G. Verhees zijn verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschap, Infrastructuur Planning. G. Verhees is daarnaast ook verbonden aan Movares Consultants & Engineers.

groeïende (zie bijv. Arts, 2007; Alford, 2009; Banister et al., 2011; Busscher et al., 2014). Toch worden beide, ondanks pogingen voor integratie, in de praktijk nog steeds veelal gescheiden, projectgericht behandeld, zowel in de planning als in de verdere realisatie en exploitatie (Busscher, 2014).

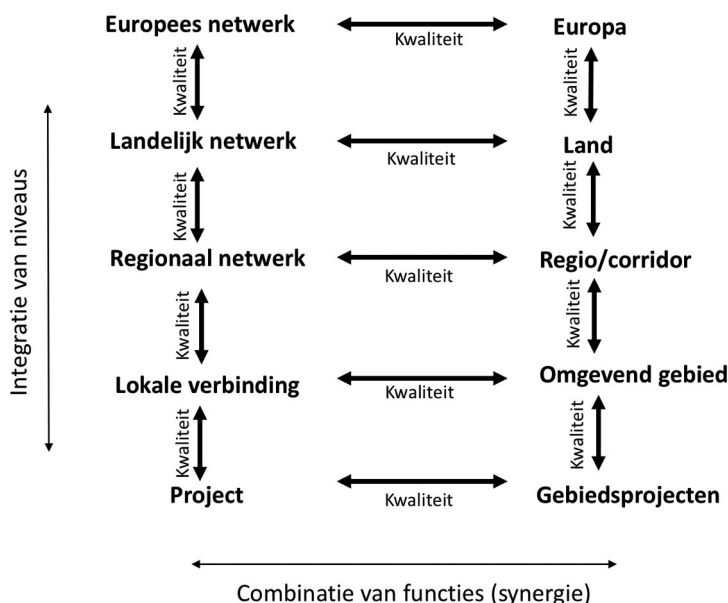
Vanuit politiek en beleid is er de laatste jaren een toenemende druk om infrastructuur en gebied als één opgave te beschouwen om zo potentieel synergetisch voordeel te kunnen benutten en meer gebiedskwaliteit te bereiken (Rli, 2015). Denk hierbij aan ontwikkelingen als het programma Sneller & Beter (Commissie Elverding, 2008), gebiedsagenda's en verkenningen, de Omgevingswet en de nationale omgevingsvisie, en de vernieuwing van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (Rijksoverheid, 2014; Rebelgroup, 2015). Ook in de wetenschappelijke literatuur (Geerlings & Stead, 2003; Geerlings et al., 2012; Heeres et al., 2012; Tan, 2013) en in de praktijk (Tan et al., 2013; FEHRL, 2014; Arts & Linssen, 2014; PBL, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014) komt steeds meer aandacht voor het verbinden en verknopen van verschillende ruimtelijke en infrastructurele functies.

Het bestaande systeem van via infrastructuur verbonden gebieden heeft kwaliteit. Door infrastructuur en gebied in geval van vernieuwing of uitbreiding (ontwikkeling) als één opgave te beschouwen wordt verondersteld dat er additionele kwaliteit (meerwaarde) kan ontstaan. Dit kan enerzijds door het *synergetisch bundelen van functies* in gebieden en tussen gebieden en infrastructuur (horizontale integratie). De waarde van een infrastructuurproject is immers gelegen in het feit dat het functionaliteit toevoegt aan een infrastructuurverbinding, een netwerk en/of het gebied waar het deel van uitmaakt (Leendertse, 2015). De kwaliteit van een gebied wordt mede bepaald door de bereikbaarheid en verbinding met andere gebieden. Anderzijds kan dit door het verhogen van de prestaties van gebied en infrastructuurnetwerk door (verticale) *integratie van schaalniveaus* (Goedman et al., 2011; Arts et al., 2014; Arts & Linssen, 2014; Leendertse, 2015). Een verbinding is onderdeel van een infrastructuurnetwerk, dat op zijn beurt weer onderdeel is van een groter regionaal en landelijk en/of Europees netwerk. Via infrastructuurverbindingen worden gebieden onderling verbonden op lokaal, regionaal of (inter)nationaal niveau. In figuur 1 is het begrip 'kwaliteit' vanuit de combinatie van functies en de integratie van schaalniveaus schetsmatig weergegeven. Kwaliteit wordt hierin gedefinieerd als waarde die ontstaat door interactie in de diverse relaties.

De koppeling van infrastructuur en gebied heeft echter ook een keerzijde. Infrastructuurplanning en gebiedsontwikkeling hebben hun eigen specifieke institutionele inkadering, actoren en governance. Door bundeling en daarmee interdependentie zal de complexiteit van besluitvorming en democratische legitimiteit toenemen. Twee moeilijke opgaven worden daardoor mogelijk één zeer ingewikkelde opgave, waarbij het de vraag is of de veronderstelde additionele kwaliteit ook in de praktijk gaat ontstaan.

De vraag is hoe te komen tot een aanpak die enerzijds initieert en stimuleert tot het zoeken van additionele gebiedskwaliteit op het raakvlak van infrastructuur en

Figuur 1 *Gebiedskwaliteit door integratie van schaalniveaus en combinatie van functies*



gebied, en anderzijds omgaat met de institutionele en governance verschillen in ontwikkelingsbenadering van infrastructuur en gebied.

Dit artikel heeft niet de pretentie deze aanpak te leveren, maar heeft als doel een bijdrage te leveren aan de discussie om tot zo'n aanpak te kunnen komen. Wij zien hierbij publiek-publieke en publiek-private samenwerking als een belangrijke sleutel. Het unieke van samenwerking is dat het tegelijkertijd (meer)waarde genereert en verdeelt op de relevante relaties in het systeem van infrastructuur en gebied. Daarmee wordt samenwerking een motor achter de ontwikkeling van dit systeem en daarmee een fundamenteel instrument in infrastructuur en ruimtelijke planning. Planning creëert de condities en ruimte om (maatschappelijke) waarde te creëren en is daarmee voorwaardelijk voor het kunnen ontstaan van samenwerking. Opgave-gericht werken is daarbij te zien als een proces om door samenwerking de (kans)ruimte, als gedefinieerd door de planning, te verkennen. Daarmee zijn planning, samenwerking en opgave-gericht werken onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Van prescriptieve naar adaptieve planning

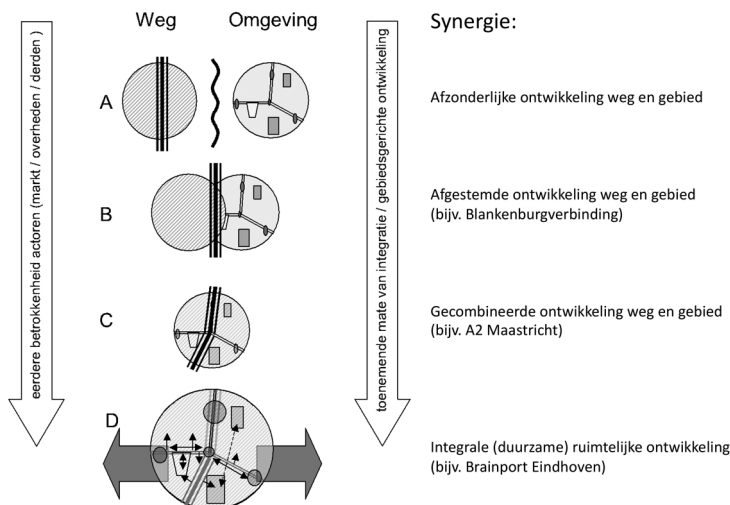
Volgens Voogd en Woltjer (2010) begeleidt en stuurt (ruimtelijke) planning activiteiten op basis van systematisch en bewust voorbereidend werk. Aansluitend op wat we in de vorige paragraaf schreven, creëert planning de randvoorwaarden en

condities voor de mogelijke integratie en synergie van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling en begeleidt en stuurt de planning het proces van zoeken naar meerwaarde binnen die randvoorwaarden en condities. Planning werd niet altijd als zodanig gezien en veel van de meer klassieke planningsopvattingen vinden we tegenwoordig nog steeds terug in de planning van infrastructuur en gebied (Verhees, 2013). Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de ontwikkeling.

In het kader van de wederopbouw van Nederland na de Tweede Wereldoorlog was planning vooral een strakke top-down planning, waarbij planners nieuwe wijken, steden en infrastructuur prescriptief ontwierpen (Healey, 2012; De Roo, 2015a; Arts et al., 2016). Centraal in deze wijze van planning staat de blauwdruk, het masterplan, als beeld van de toekomst. Verhees (2013) merkt in zijn onderzoek op, dat de geest van deze top-down planning vooral in de infrastructuur nog voortduurt. In de jaren zeventig en daarna groeide in Nederland de macht van belanghebbenden en burgers, wat leidde tot meer open processen van planvorming. Het besef groeide dat de slagkracht van de overheid beperkt is en er een multi-actor benadering nodig was. Interactieve en participatieve planning gericht op het (maximaal) betrekken van belanghebbenden in de planvorming komt op (Pröpper & Steenbeek, 1998; De Graaf, 2005; Hajer & Zonneveld, 2000; Healey, 2012; Van der Wouden, 2015; Arts et al., 2016). Met de opkomst van complexiteitstheorieën en het besef dat het domein van planning (infrastructuur en ruimte) zich gedraagt als een complex systeem, een systeem van vele actoren en fysieke factoren met onderlinge wederzijdse relaties (zie ook figuur 1), verschuift het accent binnen de planning verder. De planner is slechts een actor in een complex systeem met inherent vele onzekerheden (Verhees, 2013; Bertolini, 2014; Rauws, 2015; De Roo, 2015a; Giezen et al., 2015). Planning wordt meer en meer het creëren van een context, een speelveld waarbinnen het spel van planning zich afspeelt, in plaats van het modelleren van inhoud, processen en/of organisatie (De Roo et al., 2012; De Roo, 2015b). Verhees (2013) spreekt in dit verband van adaptieve planning of metapanning. De kern van adaptieve planning is dat omstandigheden worden gecreëerd, waarin variatie kan ontstaan. Variatie ontstaat door interactie tussen de betrokken actoren via de relaties in het systeem. Variatie maakt selectie mogelijk van, op de veranderende omstandigheden aangepaste, oplossingen (Axelrod & Cohen, 2000; Giezen et al., 2015). Door het ontwikkelen van variatie in interactie en het selecteren van aangepaste oplossingen ontwikkelt het systeem van infrastructuur en ruimte zich. Opvallend is dat de geschetste ontwikkeling vooral is ingegeven door veranderende maatschappelijke opvattingen over planning en daarin met name de rol van stakeholders en burgers, terwijl de huidige politieke en beleidsmatige druk om infrastructuur en gebied als één opgave te beschouwen vooral is ingegeven vanuit het streven naar meer gebiedskwaliteit.

De geschetste ontwikkeling is ook zichtbaar in de ontwikkeling van de planning van infrastructuur in relatie tot het aanpalende gebied. Traditioneel worden infrastructuur en gebied gescheiden zowel in de planning als in realisatie en exploitatie. Het lijken twee afzonderlijke werelden die elkaar soms alleen maar raken. Het effect van de een op de ander wordt gemitigeerd via specifieke maatregelen op het grensvlak. Projecten worden daarbij niet direct in relatie tot het net-

Figuur 2 *Ontwikkeling van mitigatie naar integrale ontwikkeling (gebaseerd op Arts, 2007)*



werk of het omliggend gebied beschouwd, maar vooral in relatie tot de vooraf opgestelde kaders van tijd, geld, scope. ‘(...) a single intervention in the infrastructure network characterized by a fixed time schedule and dedicated budget’ (Busscher, 2014, p. 123). Niet de opgave staat centraal, maar het al vroegtijdig ingekaderde project (Struiksma et al., 2008). Geerlings et al. (2012) constateren dat de contextuele factoren rondom planning steeds belangrijker worden (zie ook Zuidema & Woltjer, 2015). Het aantal actoren binnen de besluitvorming stijgt en de interactie tussen deze actoren neemt toe, waardoor conflicterende belangen beter zichtbaar worden (zie ook Giezen et al., 2015). Daarnaast is de rol van de burger veranderd, initiatiefrijker geworden. Figuur 2 geeft een sterk geschematiseerd beeld van de ontwikkeling van de planning van infrastructuur in relatie tot het aanpalende gebied via de verschuiving van model A (sectoraal gescheiden, gemitigeerd) naar B (participatieve inpassing) via C (gedeeltelijk geïntegreerd) naar D (geïntegreerd). De modellen C en D passen bij de hiervoor geschetste opvatting in politiek, beleid en planning om het (complexe) systeem van actoren en factoren in een gebied, de *opgave*, meer centraal te stellen bij de ontwikkeling van infrastructuur en gebied.

De modellen schetsen een beeld, maar geven geen inzicht in de aanpak om hiertoe te komen. Integraliteit kan nooit worden bereikt vanuit óf de infrastructuursector óf de gebiedsontwikkeling, maar vergt interactie (samenwerking) met alle

relevante actoren in de betreffende opgave: centrale en decentrale overheden, belangenorganisaties, marktpartijen maar ook particulieren. Een belangrijke vraag is daarbij wie initiatiefnemer voor deze interactie (meervoudige opgave) moet zijn. Deze paragraaf richt zich vooral op de rol van de planner in de zin van schepper van condities waaronder de opgave kan worden uitgewerkt. Wij menen dat diegene die de condities kan scheppen, daarin dan ook de leiding zal moeten nemen. Dat kan en zal per opgave verschillen. Daarnaast zal de overheid vanuit politiek of beleid zich niet alleen faciliterend willen opstellen, maar ook willen sturen op resultaten. Het zoeken van de juiste balans tussen sturen en faciliteren is een actuele discussie in het kader van de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet (en nationale omgevingsvisie) en de vernieuwing van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. In dit artikel zullen we hier niet verder op ingaan.

Kwaliteit als stimulans voor samenwerking

Samenwerking betekent dat actoren of groepen actoren activiteiten samen verrichten vanuit een gezamenlijk gevoeld belang. Uniek aan samenwerking is dat het een middel is om *waarde te genereren* (door co-creatie) en tevens om *waarde te verdelen* (via value capturing). Potentiële te capteren waarde werkt daarbij als een *motivator* voor het creëren van waarde. Samenwerking gaat echter niet vanzelf, het vraagt inspanning en er zijn kosten mee gemoeid (transactiekosten). Activiteiten moeten immers worden afgestemd en gecoördineerd en er moet informatie worden uitgewisseld. Het kunnen ontstaan en voortzetten van samenwerking wordt daarmee bepaald door de balans van potentiële baten en kosten voor elke partner (Hijdra et al., 2014).

Camarinha-Matos en Afsarmanesh (2006) plaatsen samenwerking op een *schaal van intensiteit*. De minst intensieve vorm van samenwerking is communicatie en informatie-uitwisseling. Hieraan kan coördinatie, het afstemmen en aanpassen van wederzijdse activiteiten, worden toegevoegd, zodanig dat resultaten efficiënter kunnen worden bereikt. Coöperatie betekent dat ook resources worden gedeeld. Bij collaboratie worden informatie, resources en verantwoordelijkheden gedeeld om gezamenlijk activiteiten te plannen, te implementeren en te evalueren ten behoeve van een gezamenlijk te bereiken doel. De beschreven stappen zijn te zien als stappen in de mate van alignment (uitlijning) tussen partijen. Hoe meer alignment, des te groter de inspanning die nodig is om dat alignment te verkrijgen en te behouden. Of anders gesteld: hoe meer (potentiële) waarde in de combinatie van infrastructuur en ruimte, des te intensiever de samenwerking kan (of moet) worden vormgegeven om deze waarde te genereren en te verdelen. De meerwaarde die potentieel kan worden benut uit de synergie tussen infrastructuur en ruimte, is daarmee bepalend voor de te kiezen vorm van samenwerking.

Voor samenwerking zijn randvoorwaarden en *condities* nodig die ruimte geven om te kunnen samenwerken, ruimte voor potentiële meerwaardecreatie (Leendertse, 2015). Naast deze creatieve ruimte zijn ook *spelregels* nodig om het ontwikkelpro-

ces effectief te laten verlopen. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, kan (en moet) adaptieve planning de randvoorwaarden, condities en spelregels creëren voor de integrale ontwikkeling van infrastructuur en gebied (Rauws, 2015; Verhees & Arts, 2015).

Verhees beschrijft in zijn dissertatie (Verhees, 2013) de aanpak bij de A2 in Maastricht als een voorbeeld van het creëren van ruimte voor samenwerking via het creëren van de juiste condities en spelregels. De A2 doorkruist (momenteel nog) Maastricht als lokale autoweg bovengronds en vormt daardoor een barrière in de stad. Besloten is de weg ondergronds te brengen en te upgraden tot volledige autosnelweg. Omdat inpassing en integratie in de stad een essentieel onderdeel van de planvorming zijn is het aanpalend gebied onderdeel van het project gemaakt. Om tot echte integratie te kunnen komen, zijn de gangbare organisatorische en procedurele werkwijzen van de verschillende 'sectoren' (infrastructuur, woningbouw, kantoorontwikkeling, recreatie) grotendeels 'uitgeschakeld' tot het moment waarop de gezamenlijke publieke projectorganisatie een integrale opgave op de markt bracht en private consortia zich konden organiseren om inhoudelijk integrale, betaalbare en uitvoerbare oplossingen te leveren. De omgevingspartijen, zoals belangenorganisaties en omwonenden, kregen daarbij een rol als volwaardige 'adviseur'. De aldus gecreëerde 'ruimte' resulteerde in een daadwerkelijk integrale oplossing van een gestapelde ondergrondse autosnelweg, met een stedelijke verbindingszone ('groene loper') op het maaiveld. Vanuit de sectorale werkwijzen had deze oplossing niet tot stand kunnen komen. Pas na deze 'institutionele bypass' met een duidelijke rolverdeling en samenwerking tussen publieke actoren, omwonenden en private actoren werd de integrale oplossing (infra en gebied) verder afgerond door middel van de procedures van de diverse 'sectorale' organisaties (Verhees, 2013; Lenferink, 2013).

Via het formuleren van condities en spelregels worden als het ware arena's gecreëerd, als ontmoetingsruimte van meerdere belangen, waarin via interactie (samenwerking) kan worden gezocht naar additionele gebiedskwaliteit (opgavegericht werken). De cyclus van waarde-creatie en waarde-captatie vormt daarbij de motor voor kwaliteitsontwikkeling. Daarmee wordt een relatie gelegd tussen adaptieve planning enerzijds en publieke en private samenwerking bij gecombineerde infrastructuur- en gebiedsontwikkeling anderzijds.

Van projectgericht naar opgave-gericht werken

De term 'opgave-gericht werken' wordt recentelijk veel gebruikt in beleid en in de planologische vakliteratuur (Heeres et al., 2012; Tan et al., 2013; Rijksoverheid, 2014; Arts et al., 2014; RLI, 2015). Opgave-gericht werken richt zich op de door de relevante actoren gevoelde opgave(n) in tegenstelling tot projectgericht werken, dat gericht is op het ingekaderde project. Niet langer worden infrastructuur en gebied als afzonderlijke onderdelen gezien, maar als een gecombineerde zoekruimte, waarbinnen functies op het gebied van bijvoorbeeld wonen, werken, mobiliteit en dergelijke worden gekoppeld. Het is een ontwikkelingsgerichte

benadering, waarbij het benutten van sociale, economische en ruimtelijke kansen centraal staat. Het proces heeft het karakter van een 'trial and error'-proces van zoeken van opties en bepalen en uitwisselen van consequenties, net zo lang tot een voor betrokken belanghebbende (diegenen die mee willen doen) aanvaardbare oplossing is gevonden. Dit proces is vergelijkbaar met wat in behaviourale theorieën 'satisficing' wordt genoemd (March & Simon, 1958; Cyert & March, 1992). Satisficing impliceert dat actoren op zoek gaan naar een oplossing die 'goed genoeg' is, gegeven hun belangen en de randvoorwaarden en gegeven een gezamenlijk gevoeld probleem, in plaats van (rationeel) door te blijven zoeken naar de (eigen) optimale oplossing. Dit betekent niet dat in de uitkomst elk belang wordt gediend, maar dat gezocht wordt naar een door betrokken belanghebbenden gedragen uitkomst. Recenter is hierop voortgebouwd met de 'mutual gains' procesbenadering, het zoeken van win-win, door onder andere Fischer, Ury en Patton en later Susskind (Fischer et al., 1991; Susskind & Field, 1996; Woltjer, 2000; Wesseling, 2010). Het zoekproces staat hierin centraal als proces van geven (sacrifying) en nemen (satisfying) op alle relevante relaties. Echter, waar satisficing start vanuit een probleem, is opgave-gericht werken meer gefocust op het benutten van kansen.

Projecten als onder andere de Spoorzone Delft, de Zuidas Amsterdam, de Haak om Leeuwarden en de Vernieuwing Afsluitdijk laten zien dat de praktijk echter weerbarstiger is dan de hiervoor geschetste theorie. Zonder uitgebreid op deze projecten in te gaan, kunnen we constateren dat kenmerkend in deze projecten is de relatief 'harde scheiding' die wordt aangebracht tussen de infrastructuuropgave (of de veiligheidsopgave in het project Vernieuwing Afsluitdijk) en de aanpalende gebiedsopgave. Infrastructuurontwikkeling en gebiedsontwikkeling kennen verschillende institutionele kaders, gaan uit van andere life-cycles, kennen een typisch risicoprofiel en investeringsprofiel en gaan daardoor uit van andere businessmodellen, betrekken andere (markt)partijen in onderscheidende juridisch-contractuele constructies en hebben een eigen governance. Infrastructuur- en gebiedsontwikkeling behandelen als één opgave betekent dat deze verschillen en eigenheden moeten worden omgezet in kansen via een overkoepelende governance. Het betekent ook dat de invulling van opgave-gericht werken maatwerk per opgave zal zijn, afhankelijk van de specifieke context en mogelijkheden. De stimulans van mogelijke additionele gebiedskwaliteit is in de genoemde projecten onvoldoende groot om tot een integrale gebiedsopgave te komen, waardoor de sectorale aanpak dominant blijft.

Een vaak genoemd positief praktijkvoorbeeld van opgave-gericht werken is het project Ruimte voor de Rivier. In de voor dit project vastgestelde Planologische Kernbeslissing (PKB) is een serie maatregelen uitgewerkt die door het Rijk worden uitgevoerd, maar waarvoor alternatieven mogelijk zijn. Om kansen te benutten wordt in de op rijksniveau vastgestelde PKB aan de betrokken regio's de mogelijkheid geboden op aangegeven trajecten met alternatieven te komen. Daarbij is bewust ruimte gecreëerd om in gezamenlijkheid te zoeken naar meer gebiedswaarde. Alternatieven moeten in het desbetreffende riviervak wel ten minste voor dezelfde afvoercapaciteit zorgen en mogen latere maatregelen voor een extra waterpeilverlaging niet frustreren ('no regret'). Met de alternatieven

kan ruimtelijke meerwaarde ontstaan door de koppeling aan andere regionale ontwikkelingsdoelen of de opgaven. De rijksoverheid kon het ontwikkelde (regionale) alternatief in de plaats van het 'eigen' deelplan laten uitvoeren en daarvoor ook de voor dat riviervak gereserveerde financiële middelen inzetten (het zogenoemde omwisselbesluit). Het omwisselbesluit heeft geleid tot een aantal aansprekende voorbeelden (Lent, Kampen), waarbij een grote regionale (ruimtelijke) kwaliteitswinst is geboekt in vergelijking met de oorspronkelijke voorstellen van het Rijk, zonder dat dit ten koste is gegaan van de beoogde doelstellingen van het project Ruimte voor de Rivier (Tweede Kamer, 2013). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat door het creëren van de juiste, context afhankelijke condities samenwerking kan worden gestimuleerd en dat door opgave-gericht werken meer gebiedskwaliteit kan worden bereikt.

Conclusies

In dit artikel hebben we de samenhang tussen planning, samenwerking en opgave-gericht werken besproken. Allereerst concluderen we dat infrastructuur en gebied zich gedragen als een complex systeem van via relaties verbonden functies en actoren(groepen). Vanwege deze complexiteit kan planning alleen worden gericht op het creëren van condities (metaplanning) en niet op het sturen naar oplossingen. Planning moet worden gericht op het geven van richting (visie) en het creëren van condities die publieke partijen, private partijen en omgeving c.q. gebruikers aanzetten tot het zoeken van meer kwaliteit en daarmee samenwerking gericht op kansen. Een tweede conclusie is dat extra (gebieds)kwaliteit kan ontstaan door integratie van niveaus in het (infra)netwerk en synergie van (ruimtelijke en infrastructurele) functies. Ten derde is publieke en private samenwerking daarbij te beschouwen als een belangrijk middel om gebiedskwaliteit te creëren en tegelijkertijd te verdelen. Samenwerking in het systeem van infrastructuur en gebied omvat publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerking en niet slechts één publiek-private relatie. Onderkenning van het meervoudige karakter bij zowel de publieke als de private kant is essentieel om te komen tot meer kwaliteit. Een vierde conclusie is dat opgave-gericht werken zich richt op de door de relevante actoren gevoelde opgave in tegenstelling tot projectgericht werken, dat gericht is op het ingekaderde project. Opgave-gericht werken gaat daarbij over het schakelen tussen niveaus en functies van infrastructuur en ruimte en het verbinden van relevante actoren en instituties. Om te komen tot opgave-gericht werken door publieke en private samenwerking gericht op netwerk- en gebiedskwaliteit is het nodig om te komen tot een institutioneel ontwerp van zowel passende beleids- en plannings-, programmerings- en budgetteringskaders als passende publieke en private samenwerkingsvormen.

Planning creëert de randvoorwaarden en condities voor de mogelijke integratie en synergie van infrastructuur en ruimte en begeleidt en stuurt het proces van zoeken naar meerwaarde binnen die randvoorwaarden en condities. Door publiek-publieke en publiek-private samenwerking wordt creatie en verdeling van kwali-

teit verenigd, waardoor een stimulans kan ontstaan om samen op zoek te gaan naar meer kwaliteit. Door bewust op 'meta-niveau' te plannen kunnen dus condities en stimulansen ontstaan voor samenwerking. Opgave-gericht werken is het proces waarmee de actoren in de samenwerking op zoek kunnen gaan naar meer kwaliteit, vanuit een gezamenlijk gevoelde opgave. Dat de uitkomst van dit geheel niet bij voorbaat vaststaat, maakt opgave-gericht werken tot een voor wetenschap, beleid, planologie en bestuurskunde interessant, maar ook complex verschijnsel.

De in dit artikel verkende samenhang tussen planning, publieke en private samenwerking en 'opgave-gericht werken' kan verrijkende consequenties hebben voor in gang gezette vernieuwingstrajecten voor het plannen, bouwen en beheren van infrastructuur en gebied. Het is echter nog een concept dat verder verkend en bediscussieerd moet worden.

Literatuur

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector Clients: From service delivery to co-production*. Palgrave MacMillan, Basingstoke UK.
- Arts, J. (2007). *Nieuwe Wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Arts, J., Filarski, R., Jeekel, H., & Toussaint, B. (red.) (2016). *Builders and Planners – A history of land-use and infrastructure planning in the Netherlands*. Eburon Academic Publishers, Delft.
- Arts, J., Hanekamp, T., & Dijkstra, A. (2014). *Integrating land-use and transport infrastructure planning: Cross-modal strategy driven planning for adaptive and sustainable transport infrastructure*. Paper Transport Research Arena 2014, Parijs (te downloaden via www.nuvit.eu).
- Arts, J., & Linssen, R. (2014). *Networking for Urban Vitality. A living lab to optimise social and economic vitality through implementing tomorrow's governance, management and operation of transport infrastructure, today*. Publicatie NUVit (te downloaden via www.nuvit.eu).
- Axelrod, R., & Cohen, M. (2000). *Harnessing Complexity. Organizational implications of a scientific frontier*. Basic Books, New York.
- Banister, D., Anderton, K., Bonilla, D., Givoni, M., & Schwanen, T. (2011). Transportation and the Environment. *Annual review of environment and resources*, 36, 247-270.
- Bertolini, L. (2014). Overheid moet anders werken voor duurzame bereikbaarheid. *Rooilijn*, 47(3), 196-201.
- Busscher, T. (2014). *Towards a programme-oriented planning approach; Linking strategies and programmes for adaptive infrastructure planning*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Busscher T., Zuidema, C., Tillema, T., & Arts, J. (2014). Bridging gaps: governing conflicts between transport and environmental policies. *Environment and Planning A*, 46(3), 666-681.
- Camarinha-Matos, L., & Afsarmanesh, H. (2006). *Collaborative Networks. Value creation in a knowledge society*. Paper presented at the PROLAMAT '06. Shanghai, China.
- Commissie Elverding. (2008). *Sneller en Beter; Advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Wim Leendertse, Jos Arts, Tim Busscher & Frits Verhees

- Cyert, R., & March, J. (1992). *A behavioral Theory of the Firm*. Blackwell Business, Oxford UK.
- FEHRL. (2014). *Transport Infrastructure integrated with land-use planning (TIILUP) – a Road-map for research, forever open Road*. Publicatie FEHRL, Brussel.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. Penguin Books, New York.
- Geerlings, H., Shiftan, Y., & Stead, D. (2012). *Transition towards sustainable mobility: the role of instruments, individuals and institutions*. Routledge, Oxford UK.
- Geerlings, H., & Stead, D. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy*, 10(3), 187-196.
- Giezen, M., Bertolini, L., & Salet, W. (2015). De paradox van open en gesloten besluitvorming: onzekerheid, complexiteit en grote projecten. In *Toevoegen van Ruimtelijke Kwaliteit*. Uitgave Jaar van de Ruimte 2015, Ruparo, Amsterdam.
- Goedman, J., Zonneveld, W., & Houtsma, W. (red.). (2011). *Ruimtelijke ontwikkeling in drievoud*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Graaf, R. de. (2005). *Strategic urban planning: Industrial area development in The Netherlands, to direct or to interact?* Universiteit Twente, Enschede.
- Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial Planning in the network Society: Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337-355.
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From 'line' towards 'area-oriented' approaches. *Transport Policy*, 24(11), 148-158.
- Healey, P. (2012). Traditions of Planning Thought. in *Readings in Planning Theory*. Wiley-Blackwell, Oxford UK.
- Hijdra, A., Woltjer, J., & Arts, J. (2014). Value creation in capital waterway projects: Application of a transaction cost and benefit framework for the Miami River and the New Orleans Inner Harbor Navigation Canal, *Land Use Policy*, 38, 91-103.
- Leendertse, W. (2015). *Publiek-private interactie in infrastructuurnetwerken*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Lenferink, S. (2013). *Market involvement throughout the Planning Lifecycle: Public and private Experiences with evolving approaches integrating the road infrastructure planning*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- March, J., & Simon, H. (1958). *Organizations*. John Wiley & Sons, New York.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: eerste stappen in de praktijk; Van vinken naar vonken*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2014). *Kiezen én delen: Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*. PBL, Den Haag.
- Pröpper, M., & Steenbeek, D. (1998). Interactieve beleidsvoering: Typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*, 7(7), 292-301.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). (2015). *Vernieuwing Omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Rli, Den Haag.
- Rauws, W. (2015). *Why planning needs complexity*. In Planning online.
- Rebelgroup. (2015). *Vernieuwing MIRT – Een verkenning naar meekoppelkansen bij beheer, onderhoud, vervanging en renovatie in het kader van Vernieuwing MIRT*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Rijksoverheid. (2014). *Vernieuwing MIRT in één oogopslag*. www.rijksoverheid.nl
- Roo, G. de, Hillier, J., & Wezemaël, J. van. (2012). *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. Ashgate Publishers, Farnham UK.

- Roo, G. de. (2015a). Onzekerheid als leidend beginsel: planologie in Groningen, Thema-nummer Theorievorming in de Nederlandse Planologie. *Rooilijn*, 48(1), 39-45.
- Roo, G. de. (2015b). *Spatial Planning in a complex unpredictable world of change*. InPlanning online.
- Struiksma, H., Tillema, T., & Arts, J. (2008). *Space for mobility: Towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning*. Paper Aesop 2008.
- Susskind, L., & Field, P. (1996). *Dealing with angry public: The mutual gains approach to resolving disputes*. The Free Press, New York.
- Tan, W. (2013). *Pursuing Transit-Oriented Development: Implementation through institutional change, learning and innovation*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Tan, W., & Koster, H. (2013). *Knooppuntontwikkeling in Nederland: Institutionele prikkels*. Platform 31, Den Haag.
- Tweede Kamer. (2013). *Eindrapport 3/4 evaluatie ruimte voor de rivier*. Vergaderjaar 2012-2013. Bijlage bij 30 080, nr. 64, Den Haag.
- Wouden, R. van der. (2015). De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015. In *Toevoegen van Ruimtelijke Kwaliteit*. Uitgave Jaar van de Ruimte 2015, Ruparo, Amsterdam.
- Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Verhees, F., & Arts, J. (2015). *Public-private partnerships: pursuing adaptive qualities in spatial projects*. Paper Aesop 2013. InPlanning online.
- Voogd, H., & Woltjer, J. (2010). *Facetten van de planologie*. Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Wesselink, M. (2010). *Handboek strategisch omgevingsManagement*. Kluwer, Deventer.
- Woltjer, J. (2000). *Consensus Planning – The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Universiteit Groningen, Groningen.
- Zuidema, C., & Woltjer, J. (2015). Ruimte en het organiseren van lokale potenties bij mobiliteit, energie, water en wonen. In *Toevoegen van Ruimtelijke Kwaliteit*. Uitgave Jaar van de Ruimte 2015, Ruparo, Amsterdam.